

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. LATAR BELAKANG MASALAH

Krisis multidimensi yang menghantam bangsa Indonesia yang dimulai tahun 1997 lalu telah mencerminkan adanya kegamangan masyarakat dalam mensikapi perubahan nilai serta perkembangan yang terjadi silih berganti dengan cepat. Hal ini ditandai aksi-aksi anarkisme yang muncul di hampir semua daerah, serta di semua sektor kehidupan. Kelompok menengah ke atas yang selama ini terkenal tahan terhadap gejolak sosial pun merasakan imbasnya. Bukan hanya itu, krisis yang diawali dari krisis ekonomi ini pun melebar menjadi krisis kepercayaan masyarakat, baik terhadap lembaga – lembaga pemerintah, badan-badan swasta bahkan terhadap nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat saat itu. Pemimpin-pemimpin formal, bahkan pemimpin informal seperti tokoh agama, tokoh adat, maupun tokoh masyarakat tidak mampu lagi mengendalikan gejolak masyarakat tersebut.

Ditengah hiruk pikuknya gejolak sosial yang terjadi di masyarakat, hal ini ternyata melatar belakangi lahirnya gerakan reformasi yang menjadi sebuah titik tolak bagi bangsa Indonesia untuk menata kembali pemerintahannya. Derasnya arus reformasi inilah yang kemudian menuntut adanya tata kelola pemerintahan yang baik atau biasa disebut *Good Governance*. Istilah *Good Governance* menjadi begitu populer pada saat itu. Hampir setiap event, peristiwa dan perbincangan yang menyangkut masalah

pemerintahan, istilah ini tak pernah ketinggalan. Pendeknya *Good Governance* telah menjadi wacana yang kian gencar ditengah masyarakat (Prayitno:2006).

Menurut Sjahrir (1999) Hal ini cukup beralasan, pasalnya krisis ekonomi yang melanda bangsa ini antara lain disebabkan oleh tata cara penyelenggaraan pemerintahan yang tidak dikelola dan diatur dengan baik. Konsekuensi yang paling menonjol dari tata pemerintahan yang buruk ( *Bad Governance* ) adalah munculnya masalah korupsi, kolusi dan nepotisme ( KKN ) yang tumbuh subur dan sulit dibantas, masalah penegakan hukum yang sulit berjalan, kegiatan ekonomi yang termonopoli oleh pihak tertentu, serta kualitas pelayanan kepada masyarakat yang memburuk.

*Good Governance* merupakan suatu konsepsi tentang penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, demokratis dan efektif sesuai dengan cita-cita terbentuknya suatu masyarakat madani. Tata pemerintahan yang baik ( *Good Governance* ) terkait erat dengan kontribusi, pemberdayaan, dan keseimbangan peran antara tiga pilarnya yaitu pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat. Tata pemerintahan yang baik juga mensyaratkan adanya kompetensi birokrasi sebagai pelaksana kebijakan publik atau politik serta sebagai perangkat otoritas atas peran-peran negara atau pemerintah daerah dalam menjalankan amanat yang diembannya. Walaupun demikian, penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik pada kenyataannya sering mengalami kendala yang pada umumnya disebabkan kurangnya pemahaman, kesadaran, dan kapasitas ketiga pilar tersebut.

Dari ketiga komponen diatas, pemerintah memiliki peran yang paling besar dalam penyelenggaraan *Good Governance*. Hal ini karena selain sebagai penyelenggara negara fungsi pemerintah ( *excutive* ), pemerintah juga sebagai fungsi birokrasi dan administrasi negara yang langsung bersentuhan dengan rakyat (Bappenas:2005).

Dalam merealisasikan *Good Governance* menuntut adanya perubahan paradigma dan format pemerintahan. Format pemerintahan sentralistik yang terbukti sudah tidak relevan lagi untuk diterapkan mendorong adanya desentralisasi pemerintahan.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah telah merubah hegemoni Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 yang mengatur hubungan kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang dipandang bercorak sangat sentralistik dan seragam bagi seluruh wilayah Indonesia.

Menurut Koswara (2001:4), setidaknya terdapat sembilan ( 9 ) dasar pemikiran lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No.25 Tahun 1999, yaitu :

1. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman Daerah.

2. Pelaksanaan Otonomi Daerah didasarkan pada otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.
3. Pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedang Otonomi Daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus sesuai dengan konstitusi negara, sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah, serta antar-Daerah.
5. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan kemandirian Daerah Otonom, dan karenanya dalam Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak ada lagi Wilayah Administrasi, sehingga asas dekonsentrasi dalam lingkungan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak dipergunakan lagi.
6. Pada kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh Pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, dan sebagainya, berlaku ketentuan Peraturan Daerah Otonom.
7. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan tidak hanya dari Pemerintah kepada Daerah, tetapi juga dari Pemerintah dan Daerah kepada Desa dengan disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia.

8. Pelaksanaan Otonomi Daerah dimaksudkan untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan partisipasi masyarakat, serta mengembangkan peran dan fungsi DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah.
9. Pelaksanaan asas dekonsentrasi hanya berada pada Daerah Propinsi, dengan mendudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah dan dengan menetapkan Daerah Propinsi sebagai Wilayah Administrasi disamping kedudukannya sebagai Daerah Otonom.

Sejalan dengan semangat desentralisasi, demokrasi, dan kesetaraan hubungan Pusat dan Daerah, diperlukan perintisan awal untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Revisi dimaksud dilakukan sebagai upaya. penyesuaian terhadap Pasal 18 UUD 1945, termasuk pemberian otonomi bertingkat terhadap Propinsi, Kabupaten/Kota, Desa/Nagari/Marga dan sebagainya. Oleh karena itu, pada tahun 2004 pemerintah mengeluarkan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Pemerintah Daerah, yang intinya merevisi beberapa pasal dalam UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.25 Tahun 1999 agar dalam mengimplementasikan dan menginterpretasikan tidak menimbulkan perbedaan.

Era Desentralisasi dan otonomi daerah seperti ini tentu menjadi tantangan setiap daerah untuk semakin nyata memanfaatkan peluang

kewenangan yang diperoleh serta tantangan untuk mengembangkan kapasitas otonomi yang dimiliki. Bila selama ini kendala kewenangan dan kapasitas kemandirian daerah dikeluhkan, maka era ini merupakan kesempatan untuk mengembangkan inisiatif, prakarsa dan kreativitas daerah, baik melalui kebijaksanaan perencanaan program maupun aspek kebilaksanaan keuangan daerahnya (Suhab:2004:1).

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah sebagaimana ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang diikuti dengan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah timbul hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang sehingga perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Bersamaan kedua Undang-undang diatas, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang lebih rinci yang menjadi acuan pengelolaan keuangan daerah, diantaranya adalah Peraturan Pemerintah ( PP ) No. 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah, PP No.54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah, PP No.56 Tahun 56 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah, PP No.57 Tahun 2005 tentang Hibah Kepada Daerah.

Selain beberapa Undang-undang tersebut diatas, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan pengelolaan keuangan daerah yang telah terbit lebih dahulu. Undang-undang dimaksud adalah Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, dan UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Mendagri:2005).

Banyaknya perundang-undangan dan produk hukum mengenai otonomi daerah yang mengatur dan memberikan kewenangan yang lebih luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proposional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, pengelolaan keuangan daerah telah menjadi titik terang dalam pengambilan keputusan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah. Adanya sistem pengelolaan keuangan daerah yang mampu memenuhi berbagai tuntutan dan kebutuhan masyarakat merupakan satu kebutuhan mendesak yang mesti diwujudkan oleh pemerintahan saat ini secara transparan, akuntabel, efisien, efektif dan ekonomis (Witono:2003:1)

Untuk mencapai tujuan tersebut, maka diperlukan adanya satu peraturan pelaksanaan yang komprehensif dan terpadu (*omnibus regulation*) dari berbagai undang-undang tersebut diatas yang bertujuan agar memudahkan dalam pelaksanaannya dan tidak menimbulkan multi tafsir dalam

penerapannya. Dari latar belakang inilah lahir PP No.58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang diteruskan dengan penerbitan Permendagri No.13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pada dasarnya buah pikiran yang melatarbelakangi terbitnya peraturan perundang-undangan di atas adalah keinginan untuk mengelola keuangan negara dan daerah secara efektif dan efisien. Ide dasar tersebut tentunya ingin dilaksanakan melalui tata kelola pemerintahan yang baik yang memiliki tiga pilar utama yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif.

Hakekat semangat otonomi tercermin dalam PP No 58 Tahun 2005 dan Permendagri No.13 Tahun 2006 yang meletakkan pemerintah daerah sebagai pemegang kekuasaan pengelola keuangan daerah yang meliputi keseluruhan kegiatan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggung jawaban. Dengan kata lain, pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk merencanakan, menggunakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan seluruh sumber penerimaan daerah kepada masyarakat melalui DPRD tanpa adanya intervensi Pemerintah Pusat.

Lebih jauh lagi ( Patty : 2006:1 ), mengemukakan beberapa undang-undang diatas telah merubah *setting* model manajemen dan kontrol keputusan di pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerahnya. Pada saat ini kepala daerah bukan satu-satunya pihak yang berkepentingan ( *stakeholder* ) terhadap keberadaan organisasi pemerintah daerah, tetapi terdapat berbagai pihak yang juga merupakan *stakeholder* kunci seperti kepala



Badan, Dinas, Kantor dan unit lainnya. Keterlibatan pihak-pihak ini dalam pengelolaan keuangan daerah diperlakukan sebagai pihak yang paling penting dalam mencapai tingkat *survival* organisasi pemerintah daerah, baik berkaitan dengan tingkat efisiensi, efektifitas, maupun kinerja organisasi pemerintah daerah secara keseluruhan sangat bergantung pada manajemen tingkat Badan, Dinas, Kantor dan unit lainnya. Sebagai contoh dalam UU no.33 / 2004, ps. 72 dan PP no. 58 / 2005, ps.36 dinyatakan bahwa Satuan Kerja Perangkat Daerah ( SKPD ), bisa Badan, Dinas, Kantor dan unit lainnya, harus menyusun Rencana Kerja dan Anggaran ( RKA SKPD ).

Semakin banyaknya pihak yang terlibat dalam pengelolaan keuangan daerah yang harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat, tentu membutuhkan sumber daya manusia yang dapat menghasilkan kinerja yang optimal sehingga tujuan organisasi tercapai. Artinya, organisasi pemerintah daerah dituntut untuk dapat meletakkan budaya yang paling sesuai yang diterapkan pada seluruh lapisan organisasi , agar keefektifan sumber daya manusia dapat diperoleh yang pada akhirnya dapat meningkatkan kinerja pemerintah daerah.

Penelitian mengenai pengaruh *personal background* dan *good governance* terhadap peran pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah memang jarang dilakukan. Penelitian pengaruh *personal background* pernah dilakukan terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah.

Penelitian ini dilakukan oleh Witono (2003), yang mengungkapkan bahwa *personal background* yang memiliki dimensi jenis kelamin, usia, strata pendidikan, bidang pendidikan dan pengalaman politik secara langsung tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah. Penelitian yang sama pernah dilakukan oleh Sulistyawan (2006), hasil penelitian ini menunjukkan hanya strata pendidikan dan pengalaman yang memiliki pengaruh (meskipun tidak begitu signifikan) terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah, akan tetapi secara umum latar belakang seorang anggota DPRD tidak memiliki pengaruh terhadap perannya dalam pengawasan keuangan daerah.

Sementara itu, Bappenas (2002) pernah meneliti tentang tingkat pemahaman aparatur pemerintah terhadap prinsip-prinsip *good governance*, kemudian penelitian ini mengaitkan antara tingkat pemahaman dengan faktor-faktor yang mempengaruhinya, yaitu latar belakang aparatur pemerintah yang meliputi usia, jenis kelamin, jenis unit kerja (jenis kerja), tingkat pemerintahan (tempat bekerja), masa kerja (pengalaman), tingkat pendidikan, dan jabatan. Penelitian ini mengungkapkan, unit kerja dimana aparat bekerja, masa kerja, tingkat pendidikan, dan jabatan mempengaruhi tingkat pemahaman aparatur pemerintah terhadap prinsip-prinsip *good governance*. Sedangkan yang lainnya yaitu usia, jenis kelamin, tingkat pemerintahan dan masa kerja tidak berpengaruh.

Meskipun dari penelitian yang pernah dilakukan *personal background* secara umum tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap

peran seseorang (khususnya peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah dan pemahaman *good governance* aparatur pemerintah), hal ini tidak menutup kemungkinan untuk diuji kembali dan dikonversikan pada peran pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah.

Dari latar belakang masalah diatas maka penelitian ini mengambil judul ANALISIS PENGARUH *PERSONAL BACKGROUND* TERHADAP PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN KUANGAN DAERAH DENGAN KEPAHAMAN *GOOD GOVERNANCE* SEBAGAI VARIABEL MODERASI.

## B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana pengaruh *Personal Background* terhadap peran pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah dan apabila menggunakan kepahaman *good governance* sebagai variabel moderasi.

## C. PEMBATASAN MASALAH

Pada penelitian ini terbatas pada pengaruh *Personal Background* dan pengaruh moderasi *good governance* terhadap peran Pemerintah Daerah dalam pengelolaan Keuangan Daerah yang meliputi perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan dan penatausahaan, serta pertanggung jawaban.

#### D. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan dalam penelitian ini untuk menguji secara empiris :

1. Pengaruh *Personal Background* terhadap peran Pemerintah Daerah dalam pengelolaan Keuangan Daerah.
2. Pengaruh moderasi *Good Governance* dalam hubungan *Personal Background* dan peran Pemerintah Daerah dalam pengelolaan Keuangan Daerah.

#### E. MANFAAT PENELITIAN

1. Bagi penulis atau peneliti  
Dapat menambah ilmu, wawasan, dan pengalaman yang berkaitan dengan Pengelolaan Keuangan Daerah.
2. Bagi Pemerintah Daerah  
Sebagai sarana untuk evaluasi dan bahan untuk pengembangan terkait dengan Pengelolaan Keuangan Daerah.
3. Bagi pihak lain  
Sebagai referensi dalam pembahasan-pembahasan dan penelitian tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

## F. SISTEMATIKA PENULISAN

### BAB I Pendahuluan

Bab ini menguraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian serta sistematika penyusunan skripsi.

### BAB II Kerangka Teori

Bab ini memuat teori-teori yang relevan dengan penelitian yang dilakukan, tinjauan terhadap penelitian-penelitian terdahulu yang terkait, perumusan hipotesis, dan model penelitian.

### BAB III Metodologi Penelitian

Bab ini memuat jenis penelitian, populasi dan sampel, jenis dan teknik pengambilan data, definisi operasional variabel, dan alat analisis yang digunakan.

### BAB IV Analisis Data dan Pembahasan.

Bab ini berisi gambaran umum subyek penelitian, hasil analisis data dan pembahasannya, pembuktian hipotesis, serta jawaban atas pertanyaan-pertanyaan yang telah disebutkan dalam perumusan masalah.

### BAB V Penutup

Bab ini berisi simpulan dari serangkaian pembahasan skripsi, keterbatasan dan kendala-kendala dalam penelitian, serta saran-saranyang perlu untuk disampaikan baik untuk subyek penelitian maupun bagi penelitian selanjutnya.